

25.1.2019

EOAK/5883/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYSTEN LAATIMISOHJEIKSI

1. Yleisiä havaintoja hallitusten esitysten rakenteesta

Oikeusasiamiehen asian aikaisemmassa valmisteluvaiheessa 23.9.2015 antamassa lausunnossa (3665/5/15) kannatettiin ajatusta sijoittaa lakitekstit aivan hallitusten esitysten alkuun ennen perustelutekstejä. Käytännössähän on tavallista, että hallituksen esityksen lukija aloittaa lukemisen ehdotetuista pykälistä ja tutustuu vasta sen jälkeen perusteluihin. Työryhmä on kuitenkin päätenyt perinteiseen malliin, jossa lakitekstit ovat vasta hallituksen esityksen lopussa.

Työryhmä on laatinut luonnoksen oppaaksi, joka sisältää erilliset mallirakenteet ja malliotsikoinnit kolmenlaiselle hallituksen esitykselle: ensimmäinen hallituksen esitykselle, joka laaditaan yksinomaan kansallisista syistä, toinen esitykselle, jonka valmistelu saa alkunsa tarpeesta panna EU-säädös täytäntöön tai täydentää sitä, ja kolmas valtiosopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevalle hallituksen esitykselle. Pidän oppaan jaottelua onnistuneena.

Esitän jäljempänä muutamia kannanottoja esitetyistä mallirakenteista seuraten niille kaavailtua malliotsikointia.

2. Perusrakenteisen hallituksen esityksen mallirakenne

2.1 Asian tausta ja valmistelu (kohta 1) sekä nykytila ja sen arviointi (kohta 2)

Hallituksen esityksen perusrakenteen alkujaksot ovat tutkittuun tietoon ja perusteltuihin näkemyksiin perustuvassa lainvalmisteluprosessissa erityisen merkittäviä.

Kohtien 1 ja 2 suhde saattaa muodostua jännitteiseksi sellaisissa lainsäädäntöhankkeissa, joiden taustalla ei ole objektiivista, tutkittua tietoa ja joiden väitetään perustuvan esimerkiksi kansan oikeustajun asettamiin vaatimuksiin tai muihin vastaaviin hankalasti mitattaviin näkökohtiin.

Jos nykytilan arvioinnille ja ratkaistavana olevan ongelman määrittelylle asetetaan jo hallituksen esityksen perusrakenteessa korkeat tutkimustietoon ja muihin objektiivisiin seikkoihin perustuvat vaatimukset, on lainsäädäntöhankkeen tosiasiallisen luonteen arviointi helpompaa – ja toisaalta tosiasiaperusteiden sivuuttaminen vaikeampaa. Lainsäädäntöprosessiin liittyvät toiminnot olisi ylipäättänsä suunniteltava niin, että ne kestävät myös demokraattiseen oikeusvaltioon kohdistuvia yllättäviä paineita ja poikkeuksellisia olosuhteita – vaikka tällaisia paineita ei Suomessa olisikaan näköpiirissä.

2.2 Tavoitteet (kohta 3)

Hallituksen esityksessä on informatiivisinta ja perustelluinta lähteä varsinaisesti liikkeelle ongelman tai kysymyksenasettelun määrittelystä ja niihin perustuvista tavoitteista, ja edetä tämän jälkeen niiden keinojen esittelyyn ja arviointiin, joilla tavoitteet katsotaan voitavan saavuttaa. Johdonmukaista on vasta tämän jälkeen esittää, mikä on tai mitkä ovat valitut keinot, ja perustella valinta. Esitetty mallirakenne mahdollistaa tämän lähestymistavan.

2.3 Ehdotukset ja niiden vaikutukset (kohta 4)

Edellä mainitussa oikeusasiamiehen asian aikaisemmassa valmisteluvaiheessa antamassa lausunnossa todettiin lakiesitysten vaikutusten arvioinnin osalta, että

”perus- ja ihmisoikeusvaikutusten nostaminen esille systemaattisesti ja nimenomaan perustuslain 22 §:n mukaisesti oikeuksien toteutumisen turvaamisen näkökulmasta olisi erittäin tärkeä parannus nykykäytännöstä, jossa ei tunneta teeman otsikkotasosta erottelua ja jossa lähinnä rajoitetaan sääätämisyjärjestyskysymyksenä analysoimaan ehdotuksen mahdollisia ristiriitoja perustuslain tai ihmisoikeuksien kanssa. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten lisääminen otsikkotasolle yhdeksi ehdotuksen yhteiskunnallisten vaikutusten näkökulmaksi olisi perusteltua.”

Näyttää siltä, ettei edellä siteerattuja oikeusasiamiehen näkemyksiä ole hallituksen esityksen luonnosta valmistelleessa työryhmässä täysin hyväksytty. Työryhmä on päätenyt (s. 24) siihen, että vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin selostetaan ehdotuksen vaikutuksia koskevassa jaksossa vain, jos ehdotetulla sääntelyllä tavoitellaan jonkin perusoikeuden edistämistä. Arvio esityksen käsittelyjärjestyksestä esitettäisiin nykyiseen tapaan jaksossa, joka koskee esityksen suhdetta perustuslakiin ja sääätämisyjärjestystä.

Työryhmän lähestymistapa ei tältä osin nähdäkseni täysin vastaa ajanmukaista käsitystä siitä, mikä merkitys perus- ja ihmisoikeusnäkökohdille lainvalmistelussa on annettava. Kysymys ei ole pelkästä lainsäätämisyjärjestyksen arvioinnista eikä tarkastelua myöskään voida rajoittaa vain niihin tilanteisiin, joissa ”tavoitellaan jonkin perusoikeuden edistämistä”. Perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvien vaikutusten arviointi liittyy kaikenlaisiin tilanteisiin. On vaikea kuvitella lainsäädäntöhanketta, jolla ei olisi minkäänlaista liittymäkohtaa perus- ja ihmisoikeuksiin.

Perustuslaillisen toimeksiannon käsite tarkoittaa perustuslaista johtuvaa lainsäätäjän velvollisuutta huolehtia perustuslaissa määriteltyjen oikeuksien ja vapauksien turvaamisesta ja edistämisestä. Perustuslain 22 § sisältää tällaisen toimeksiannon yleisellä tasolla: Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Yksityiskohtaisempia toimeksiannot on lukuisissa perustuslain säännöksissä. Perustuslailliset toimeksiannot on otettava huomioon silloinkin, kun lainsäädäntöhankkeessa ei ensisijaisesti ole kysymys niiden toteuttamisesta.

Esimerkiksi perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Kyseinen perustuslaillinen toimeksianto edellyttää aineellisen ympäristölainsäädännön kehittämistä ympäristöä suojelemaan suuntaan ja menettelyllisen sääntelyn muokkaamista yksilön vaikutusmahdollisuuksia edistävään suuntaan silloinkin, kun lainsäädäntöhankkeen ensisijaisena ja nimenomaisena tavoitteena ei ole näiden päämäärien edistäminen vaan vaikkapa kansallisen edun turvaaminen maaperän mineraalien hyödyntämisessä.

Lainsäädäntöhankkeen päämäärien ja perusoikeudellisten vaikutusten arvioinnin asianmukaista suorittamista voitaisiin edistää sillä, että perus- ja ihmisoikeuksiin kiinnitettäisiin hallituksen esityksissä säännönmukaisesti huomiota, kuten oikeusasiamiehen aikaisemmassa lausunnossa on katsottu.

2.4 Muut toteuttamisvaihtoehdot (kohta 5)

Työryhmän näkemys näyttää vastaavan hyvin edellä mainitussa oikeusasiamiehen aikaisemmassa lausunnossa esiin tuotuja näkökohtia.

Pidän tärkeänä, ettei hallituksen esityksissä perustella ja arvioida vain yhtä ratkaisuvaihtoehtoa. Esitetyt lainsäädännölliset ratkaisut harvoin ovat ainoita oikeita. Asian käsittely eduskunnassa ja julkisessa keskustelussa muodostuu monipuolisemmaksi, mikäli eri vaihtoehtoja ja ratkaisumalleja avataan riittävässä laajuudessa kokonaiskuvan saamiseksi.

Erilaisten vaihtoehtojen esittelyssä ja arvioinnissa edellä todetuilla perus- ja ihmisoikeusnäkökohdilla saattaa olla keskeinen merkitys. Käyttökelpoisista lainsäädäntömalleista tulisi yleensä valita se, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista – tai mikäli päädytään toiseen vaihtoehtoon, esittää valinnalle erityisen vakuuttavat perustelut.

Kannatan ajatusta siitä, että ulkomaiden lainsäädännön tarkastelu rajoitetaan mahdollisten vaihtoehtojen ratkaisumallien kuvauksen tasolle. Jos vertailu herättää ajatuksen suomalaisiinkin oloihin soveltuvasta mallista, vaihtoehtoa olisi syytä arvioida toisessa maassa saatujen kokemusten pohjalta ottaen huomioon mahdollisuus kehittää kotimainen malli esikuvaansa paremmaksi.

Ulkomaiden lainsäädäntöä koskevaan katsaukseen (kohta 5.2) voitaisiin ottaa ennakkoluulottomasti myös maita, jotka sosioekonomisilta olosuhteiltaan muistuttavat Suomea, mutta joiden oikeusjärjestys poikkeaa kotimaisesta oikeusjärjestyksestä. Esimerkiksi Yhdysvallat suljetaan nykyisin kategorisesti pois verokkymaiden piiristä siitä huolimatta, että monet kansainväliset instrumentit esimerkiksi rahanpesun ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan alalla perustuvat yhdysvaltalaisiin esikuviin. Näiden kansainvälisten instrumenttien implementointi edellyttää Suomessakin joka tapauksessa yhdysvaltalaiseen alkuperään perustuvia lainsäädäntömuutoksia, joten on epäjohdonmukaista torjua yhdysvaltalaisen vaihtoehtojen tarkastelua tavanomais- tenkaan lainsäädäntöhankkeiden osalta.

2.5 Lausuntopalaute (kohta 6)

Työryhmän näkemys näyttää vastaavan hyvin oikeusasiamiehen aikaisemmassa lausunnossa esitettyjä näkökohtia.

Pidän nykykäytännössä epäkohtana sitä, että hallituksen esityksissä tuodaan hyvin harvoin, ja silloinkin yleensä suppeasti ja valikoivasti, esille lausunтовaiheen palautetta. Mielestäni on perusteltua, että keskeisimmistä ja muuten oikeudellisesti huomionarvoisista lausuntopalautteista tehtäisiin hallituksen esitykseen sisällytettävä asiallinen yhteenveto. Pelkästään lausunnonantajat nimeävä luettelo tai linkkilista ei avaa erilaisia näkemyksiä sisällöllisesti ja kaventaa edellytyksiä asian monipuoliselle jatkokeskustelulle julkisuudessa ja eduskunnassa.

2.6 Säännöskohtaiset perustelut (kohta 7)

Vaikka säännöskohtaisia perusteluja ei enää kutsuttaisi yksityiskohtaisiksi perusteluiksi, niiltä tulisi edellyttää edelleen samaa tarkkuutta ja yksityiskohtaisuutta kuin aikaisemminkin. Säännöskohtaisten perustelujen merkitys lain käytännöllisenä käyttöohjeena on lainkäyttäjän näkökulmasta suuri. Erityisesti käytännön esimerkkien merkitys on keskeinen.

Käytännön soveltamistilanteita tulisi selostaa hallituksen esityksissä nykyistä laajemmin ja lausuntopalautetta hyödyntäen. Tässä suhteessa ilmaisua ”esitystä tulee pyrkiä havainnollistamaan esimerkein...” voidaan pitää tarpeettoman lievänä.

2.7 Toimeenpano ja seuranta

Kannatan työryhmän ehdotusta korostaa lain voimaantulon jälkeisiä suunniteltuja seurantatoimia jo hallituksen esityksen laatimisen mallirakenteen tasolla. Ehdotus on linjassa oikeusasia-miehen aikaisemmassa lausunnossa esitetyn kanssa.

3. EU-taustaisen hallituksen esityksen mallirakenne

3.1 Asian tausta ja valmistelu (kohta 1) sekä EU-säädöksen tavoitteet (kohta 2)

Rikosoikeuden alaan kuuluvien direktiivien voimaan saattamisen yhteydessä (esim. HE 231/2018 vp) on ollut havaittavissa, että direktiivin tarkka ja tunnollinen implementointi voi johtaa kansallisista näkökohdista tarpeettoman tuntuisiin kriminalisointeihin, jolle ei löydy sellaisia perusteita, jotka vastaisivat vakiintuneita kansallisia kriminalisointiperiaatteita. Kun tällaisiin EU-pohjaisiin kriminalisointeihin kuitenkin joudutaan direktiivin velvoitteiden johdosta päätyämään, olisi tärkeää, että ne taustat, jotka ovat johtaneet direktiivin säätämiseen, selostettaisiin hallituksen esityksessä mahdollisimman tarkasti ja ymmärrettävästi.

Pelkästään sen toteaminen, että direktiivin tietyt artiklat vaativat kriminalisointia, ei hallituksen esityksessä riitä. Kriminalisoinnin tarve, vaikka se liittyisi vain joissain harvoissa jäsenmaissa esiin tulleisiin väärinkäytöksiin tai epäkohtiin, on selostettava niin, että koko EU:n kattavan kriminalisoinnin tarve tulee ymmärrettäväksi. Samalla todennäköisesti löydetään hyviä esimerkkejä käytännön soveltamistilanteista hyödynnettäväksi säännöskohtaisten perustelujen kirjoittamisessa.

Edellä todettu on tärkeää myös EU-pohjaisen lainsäädännön uskottavuuden ja legitimitietin säilyttämiseksi. Mikäli EU-säädösten ”ratiota” ei hallituksen esityksissä selosteta ja tehdä ymmärrettäväksi, mutta toisaalta pidetään norminpurkutalkoita hallituksen kärkihankkeena, luodaan helposti tarpeettoman kärjistettyjä mielikuvia siitä, mistä tarpeeton sääntely on peräisin.

4. Valtiosopimustaustaisen hallituksen esityksen mallirakenne

4.1 Asian tausta ja valmistelu (kohta 1) ja sopimuksen tavoitteet (kohta 2)

Vastaavista syistä kuin edellä kohdassa 3.1 on esitetty ei voida pitää riittävänä, että hallituksen esityksessä kerrotaan vain ”lyhyesti” syistä, jotka ovat johtaneet valtiosopimuksen valmisteluun, ellei kysymys ole itsestään selvästä ja yleisesti hyväksytystä tavoitteesta.

Pidän tärkeänä, että valtiosopimuksen teksti sisällytetään hallituksen esitykseen rinnakkaistekstinä, jossa toinen palsta on suomeksi ja toisella palstalla on sopimuksen originaaliteksti todistusvoimaisella (yleensä englanti) kielellä. Vaikka suomi olisi sopimuksen todistusvoimainen kieli, sopimustekstin englanninkielinen rinnakkaisteksti voitaisiin silti liittää hallituksen esitykseen vastaavalla tavalla, jos sopimus on neuvoteltu englanninkielisen version pohjalta.